

Management locale

RIVISTA DI AMMINISTRAZIONE, FINANZA E CONTROLLO



ASSOCIAZIONE SERVIZI FINANZIARI ENTI LOCALI



Luci ed ombre della nuova contabilità armonizzata degli enti locali ex D.Lgs. 118/20111
di Mauro Bellesia



Esenti da ritenute i rimborsi spese per le prestazioni occasionali gratuite5
di Vincenzo Cuzzola



La trasparenza amministrativa come strumento di controllo sociale7
di Santo Fabiano



Le assunzioni con i fondi dell'articolo 208 e la spesa di personale12
di Eugenio Piscino



L'erogazione delle indennità contrattuali18
di Biagio Giordano

Luci ed ombre della nuova contabilità armonizzata degli enti locali ex D.Lgs. 118/2011



di MAURO BELLESIA www.bellesiamauro.it

La sperimentazione della nuova contabilità degli enti locali armonizzata con il resto della p.a. volgerà al termine entro l'anno in corso e dal 1/1/2014 le nuove regole ed i nuovi principi contabili dovranno essere applicati da tutti gli enti locali, come indicato dall'art. 38 del D.Lgs. 118/11 emanato sulla base della delega contenuta nella L. 5 maggio 2009, n. 42 (federalismo), art. 2, comma 2, lett. h).

Sulla base degli esiti della suddetta sperimentazione, saranno aggiornati a breve termine i modelli, il piano dei conti, i prospetti dei bilanci ed i principi contabili generali ed applicati così come definiti, per il momento e per gli enti sperimentatori, dal DPCM 28/12/2011.

Si preannuncia pertanto un autunno caldo, sul fronte dell'introduzione del nuovo sistema contabile degli enti locali.

Uno dei punti centrali della riforma ruota attorno al nuovo principio della «competenza finanziaria potenziata» secondo il quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese, sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza e non nel momento in cui nascono, così come avviene nell'attuale sistema contabile previsto dal Tuel, D. Lgs. 267/2000.

Si dovranno certamente cambiare le regole programmatiche, gestionali ed anche le abitudini attuali:





1. l'impegno di spesa seguirà il momento in cui l'obbligazione sottostante va a scadenza e, cioè, quando il debito diventa certo, liquido ed esigibile; quindi, si sposta in avanti nel tempo la rilevazione contabile dell'impegno rispetto al momento attuale che registra, invece, la nascita dei debiti (art. 183, c.1, del Tuel, D.Lgs. 267/00). In altri termini, alla nuova contabilità non importa più il momento della contrazione dei debiti, ma quello in cui i debiti medesimi debbono essere pagati.

Semplificando ancora, la nuova contabilità fondamentale degli enti locali rimane pur sempre di competenza finanziaria, impone rilevazioni contabili temporalmente vicine alla contabilità di cassa, ma senza coincidere con la contabilità di cassa pura (che rileva i flussi finanziari degli incassi e dei pagamenti); ovviamente ciò vale nei casi normali e non patologici, intendendo per questi ultimi situazioni in cui l'Ente, pur dovendo pagare i propri fornitori, non lo fa per altri motivi, quali i limiti del patto di stabilità, la mancanza di liquidità e così via.

2. per quanto riguarda la fase dell'accertamento delle entrate, i principi sono sostanzialmente i medesimi; le previsioni di bilancio e le rilevazioni degli accertamenti saranno effettuati con riferimento al momento in cui i crediti sottostanti dovranno essere effettivamente riscossi dall'ente locale.

Analogamente a quanto rilevato in precedenza per gli impegni di spesa e per quanto concerne la rilevazione delle entrate, alla nuova contabilità non importa più il momento della nascita dei crediti verso terzi, bensì quello in cui i crediti medesimi debbono essere riscossi. Trattasi sostanzialmente di un sistema contabile nel quale le previsioni in bilancio delle entrate (prima) ed i relativi accertamenti (poi) individueranno le "entrate effettive" ed in questo senso costituisce un grande passo avanti che di sicuro limiterà l'uso distorto dei bilanci "gonfiati", ovvero l'inserimento di stanziamenti di entrate fittizie allo scopo di permettere livelli di spesa altrimenti non sostenibili producendo, inevitabilmente, situazioni di squilibrio finanziario.

Una importante conseguenza dell'applicazione del principio della «competenza finanziaria potenziata» consiste nella necessaria verifica e

reimputazione di tutti i residui attivi e passivi, al fine di trasformarli, rispettivamente, in nuovi accertamenti ed impegni imputati negli anni futuri in relazione al momento della loro "trasformazione" in crediti/debiti certi, liquidi ed esigibili; è certamente un lavoro immane che impegnerà i funzionari della Ragioneria, e non solo, ad un tour de force senza precedenti e che produrrà, quale diretta conseguenza, la determinazione del "fondo pluriennale vincolato" che costituisce uno degli aspetti più difficili ed ancora controversi della nuova contabilità (vedasi la relazione alla Camera del Ministro dell'Economia del 23/5/13 sui primi risultati della sperimentazione del D.Lgs. 118/11 che evidenzia "la necessità di definire con maggiore chiarezza le modalità di funzionamento di tale strumento contabile").

Altra importante conseguenza consiste nel fatto che sparisce la c.d. "gestione residui"; infatti, l'operazione succitata di reimputazione dei residui porta a costruire futuri bilanci nei quali si sommano:

- a) le previsioni degli stanziamenti basati sul presumibile livello dei nuovi accertamenti ed impegni che saranno rilevati nell'anno considerato;
- b) gli accertamenti e gli impegni assunti nel passato che (per l'effetto della re imputazione) diventano "debiti e crediti effettivi" nel medesimo anno.

In tal modo, il bilancio preventivo offre una visione completa e rappresentativa della gestione amministrativa dell'ente; non vi è più la netta (e spesso irrazionale) separazione tra gestione di competenza (dell'anno in esame) e gestione residui (degli anni precedenti), ma entrambe si sommano in un unico bilancio che autorizza, sia le nuove attività ed i nuovi investimenti, sia il completamento o la definizione di quanto già programmato negli esercizi precedenti.

Inoltre, sono previsti schemi di bilancio uniformi per tutte le p.a., articolati per missioni e programmi evidenziando le finalità della spesa pubblica. Per ovvie esigenze di consolidamento dati, viene introdotto un piano dei conti unico ed integrato che consentirà anche la tracciabilità delle transazioni elementari con enormi potenzialità informative dei dati contabili e dei controlli connessi.



La contabilità finanziaria rimane pur sempre il sistema contabile principale e fondamentale degli enti locali. Viene confermato anche il carattere autorizzatorio e la durata triennale del bilancio pluriennale; si aggiunge comunque l'obbligo generalizzato del bilancio di cassa. Al sistema contabile finanziario si affianca la contabilità economico-patrimoniale garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale, che fa ritenere ormai superato l'utilizzo del prospetto di conciliazione di cui all'art. 229, comma 9, Tuel.

Le novità sono tante e occorreranno molti approfondimenti successivi in merito ai vari aspetti in sintesi succitati; ma quali sono i rischi? Sussistono elementi che possono far ritenere la riforma in oggetto difficilmente realizzabile? Vi potrebbe essere, nella realtà dei fatti, un uso non conforme alle aspettative?

A fronte di queste domande non vi è attualmente una risposta chiara e soprattutto una uniformità di vedute.

Ma potrebbe comunque essere utile una analisi delle criticità alla luce dei primi risultati della sperimentazione in corso.

Innanzitutto, ad avviso dello scrivente, non è proprio il caso di ritenere che chi è da tempo abituato a forzare i bilanci, si ravveda di punto in bianco ed applichi puntualmente le nuove regole e principi contabili. Sarebbe un errore grave ed anche banale.

Quindi, se effettivamente sta a cuore la realizzabilità della riforma, occorrerebbe concentrarsi sui punti deboli, focalizzando l'attenzione sulle fattispecie poco comprensibili o sulle regole che lasciano spazi ad interpretazioni diverse.

1. RISCHI CONNESSI AI NUOVI IMPEGNI DI SPESA

Una prima criticità riguarda l'adozione del nuovo concetto di impegno di spesa, che consente l'imputazione in esercizi successivi (ovvero nell'anno in cui si presume che l'obbligazione sottostante venga a scadenza); ciò potrebbe rivelarsi, alla prova dei fatti, una criticità molto importante. Il pericolo è che si possa rinviare oneri al futuro, con la motivazione che le relative obbligazioni non sono ancora venute a scadenza, nascondendo,

di fatto, situazioni di difficoltà finanziaria o di dissesto.

Il rischio è connesso soprattutto alla gestione delle spese correnti, in quanto per gli investimenti sussistono regole dettagliate nei principi contabili che in qualche modo prevedono l'effettività delle risorse finanziarie al momento delle decisioni di investimento (ad es. "la copertura finanziaria delle spese di investimento è costituita da risorse accertate esigibili nell'esercizio in corso di gestione o la cui esigibilità è nella piena discrezionalità dell'ente o di altra pubblica amministrazione, dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o di una legge di autorizzazione all'indebitamento." - allegato n. 1, Dpcm 28/12/2011 - Sperimentazione).

2. NON SI CONTABILIZZANO PIÙ I DEBITI QUANDO NASCONO

Un aspetto collegato alla precedente osservazione, consiste nella mancanza dell'obbligo di contabilizzare i debiti quando nascono, cioè quando sono assunti; ed anche questo è un potenziale fattore di alto rischio, perché si potrebbero facilitare comportamenti palesemente non virtuosi. Certamente, la mancanza di conoscenza dei debiti assunti, indipendentemente dal momento in cui dovranno essere pagati, sembra essere una forte limitazione alla capacità informativa dei bilanci, specie quelli pubblici.

Si spera che in fase di aggiornamento dei principi contabili a seguito della sperimentazione si ponga rimedio alla carenza informativa sopraindicata.

3. NUOVE MODALITÀ DI VERIFICA DELLA COPERTURA FINANZIARIA

Altro elemento ancora da chiarire, ad avviso del sottoscritto, sta nelle modalità con le quali viene reso il parere di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

Sarà certamente più difficile ed impegnativo verificare la copertura finanziaria di atti (delibere o determine) che comportano spese se l'imputazione di queste ultime avviene dilazionata negli anni successivi. Anche le modalità dei controlli di copertura finanziaria e degli equilibri di bilancio cambieranno notevolmente: quello che conta nel nuovo quadro normativo è, per ogni esercizio, il sostanziale pareggio tra accertamenti ed impegni intesi quali crediti e debiti effettivi, in attesa dei relativi riscossioni

e pagamenti.

Attenzione che “accertamenti ed impegni” nella nuova contabilità armonizzata ricomprendono anche gli “ex residui attivi e passivi” che spariscono per diventare nuovi “accertamenti ed impegni” come sopra evidenziato.

Quindi sarà tutto più complesso e più difficile rispetto a prima.

4. COMPLESSITÀ E DIFFICOLTÀ DI LETTURA DEI BILANCI

Anche la nuova struttura dei bilanci che suddivide le entrate in titoli, tipologie, categorie, capitoli ed articoli e le spese in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli ed articoli, evidenzia una rappresentazione molto diversa da quella attuale risalente al DPR 194/96., specie per quanto concerne la spesa.

Diminuisce il livello di specificazione delle unità elementari di voto in sede di bilancio preventivo e le informazioni dettagliate sono disponibili nel formato “piano dei conti” che non si collega direttamente alle missioni e programmi, in quanto rispecchia finalità di analisi diverse (analisi economica ed analisi finanziaria della spesa). Quindi è facile prevedere una esigenza informativa in capo ai consiglieri dell'Ente che va oltre ai documenti ufficiali del bilancio preventivo, anche al fine di poter presentare gli eventuali emendamenti al bilancio ex art. 174, comma 2, del Tuel, D.Lgs. 267/00.

5. DISPONIBILITÀ DI SOFTWARE ADEGUATI

La disponibilità di software adeguati costituisce certamente un problema di tipo operativo, ma non va per questo sottovalutato; vi sono nuove esigenze informative derivanti dall'adozione della nuova contabilità armonizzata: ad esempio,

- la necessità di mantenere uno storico di tutte le re imputazioni effettuate impegno per impegno ed accertamento per accertamento, nonché delle variazioni successivamente intervenute;
- la necessità di mantenere aperta la gestione contabile di numerosi anni successivi allo scopo i poter effettuare re imputazioni, impegni e accertamenti senza limiti;

- la rilevazione, anche se non obbligatoria, dei debiti nel momento in cui sono assunti, al fine di effettuare in qualsiasi momento la verifica di coincidenza tra i debiti sorti e quelli imputati negli anni successivi.



Esenti da ritenute i rimborsi spese per le prestazioni occasionali gratuite



di VINCENZO CUZZOLA

In ipotesi di attività occasionali di carattere sostanzialmente gratuito, in quanto il compenso è pari alle spese sostenute, l'Agenzia delle entrate ritiene possibile non assoggettare alla ritenuta alla fonte di cui all'art. 25 del DPR n. 600 del 1973 i rimborsi spese di viaggio, vitto, e alloggio, nell'ipotesi in cui le spese stesse siano solamente quelle strettamente necessarie per lo svolgimento delle prestazioni, previa acquisizione dei titoli certificativi delle spese.

Detta soluzione, alle medesime condizioni, trova applicazione anche nell'ipotesi in cui le spese siano direttamente sostenute dal committente. La suddetta semplificazione opera anche per il percipiente, che non è tenuto a riportare dette somme e le corrispondenti spese nella dichiarazione dei redditi. Naturalmente, quanto precede vale anche nel caso in cui i percettori siano soggetti fiscalmente non residenti nel territorio dello Stato.

Detta semplificazione, invece, non è applicabile quando il compenso, anche nella forma di spese rimborsate o anticipate dal committente, eccede le spese strettamente necessarie per lo svolgimento dell'attività occasionale, facendo venir meno il carattere sostanzialmente gratuito dell'attività stessa.

In tal caso, l'intero importo erogato dal committente costituirà reddito di lavoro autonomo occasionale assoggettabile a ritenuta, ai sensi del citato art. 25 del D.P.R n. 600 del 1973.

In ogni caso, rimane ferma la rilevanza dei costi per il committente,

anche ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Ris. n. 49/E del 11 luglio 2013 Agenzia delle entrate





IL LAVORO AUTONOMO OCCASIONALE

Si definisce lavoro autonomo occasionale o collaborazione occasionale qualsiasi attività di lavoro caratterizzata dall'assenza di abitudine, professionalità, continuità e coordinazione. Esso rappresenta senza dubbio la forma più semplice nell'ambito del lavoro autonomo perché non vi sono particolari vincoli formali e burocratici per la sua stipulazione. La disciplina del lavoro autonomo occasionale trova la propria regolamentazione generale nell'articolo 2222 del Codice civile. Ma, negli ultimi anni, si sono succeduti degli apporti normativi che hanno individuato delle fattispecie inquadrabili nel rapporto di lavoro autonomo occasionale: la Legge 14/02/2003 n. 30, il D.Lgs. n. 276/2003 attuativo della Legge Biagi, la circolare del Ministero del Lavoro n. 1 dell'8/01/2004 e le circolari Inps n. 9 del 22/01/2004 e n. 103 del 6/07/2004.

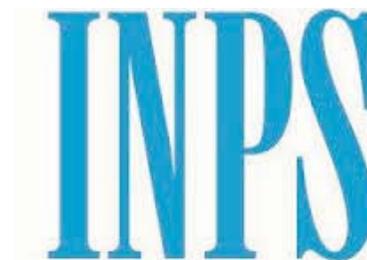
Il lavoratore autonomo occasionale non è vincolato dal committente ad orari rigidi e predeterminati (come tutti i lavoratori autonomi) e la sua attività va intesa non come strutturale all'interno del ciclo produttivo, ma solo come di supporto al raggiungimento di obiettivi momentanei del committente.

Il lavoro autonomo occasionale non prevede obbligatoriamente un contratto scritto, né il committente ha l'obbligo di applicare le regole sulla prevenzione degli infortuni o altre norme previste per gli altri lavoratori. Le caratteristiche proprie del lavoro autonomo occasionale possono essere così sintetizzate:

- l'assenza di vincolo di subordinazione nei confronti del committente (piena autonomia nei modi e nei tempi necessari al compimento dell'opera o del servizio);
- l'assenza dell'elemento del coordinamento con la struttura del committente (ciò implica l'assenza di direttive da parte del committente, come indicato nella risoluzione del Ministero delle Finanze 14 dicembre 1993, n. III-7-060/93);
- la natura non imprenditoriale delle prestazioni dedotte nell'oggetto del contratto (in tal modo viene a mancare una specifica organizzazione dei fattori produttivi in forma di impresa);

- lo svolgimento non professionale o abituale dell'attività da parte del prestatore d'opera (e, conseguentemente, non commerciale, ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633);
- la durata della prestazione che è solitamente unica, ovvero molto limitata e senza continuità di tempo (un dipendente, privato o pubblico, che viene chiamato a svolgere una lezione presso un ente diverso dal suo datore di lavoro); non rileva l'ammontare del compenso che può anche configurarsi in misura oggettivamente elevata.

Il Decreto Lgs. 276/2003 inquadra il lavoro occasionale ai fini dell'esclusione dal lavoro a progetto o dalle "prestazioni occasionali", mettendo in evidenza che la natura occasionale del rapporto instaurato tra le parti deve prescindere dalla misura del compenso e dal numero di prestazioni svolte e concentrarsi sulla presenza o meno dei requisiti del coordinamento e della continuità con la struttura del committente. Infatti, ai sensi dell'art. 2222 del Codice Civile, possono esservi prestazioni di lavoro autonomo occasionale con compensi superiori a euro 5.000,00 (ovvero di durata superiore a trenta giorni). Allora sulla definizione di prestazione occasionale nella pubblica amministrazione e sul corretto inquadramento della stessa (e differenza con il lavoro autonomo continuativo) si veda la circolare n. 2/2008 della Funzione Pubblica (sugli incarichi esterni nella pubblica amministrazione)



La trasparenza amministrativa come strumento di controllo sociale



di SANTO FABIANO

Il tema della trasparenza nell'azione amministrativa non è certamente nuovo, ma trova, in questo periodo storico, particolare attenzione, in quanto viene strettamente collegato all'integrità dell'azione amministrativa, ritenendo che una pubblica amministrazione che non fa mistero dei propri atti, difficilmente si esponga al rischio della "deviazione" verso l'interesse privato, a discapito di quello pubblico.

Premesso che si tratta di un "principio" fondamentale dell'azione amministrativa, come recentemente ribadito dal legislatore, in diverse occasioni, la sua connotazione "decisa" si manifesta con la legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Nel 1990, infatti, la trasparenza, insieme all'accesso agli atti e alla partecipazione al procedimento amministrativo, concorre a definire i "nuovi diritti" riconosciuti ai cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Tra questi, la trasparenza, è quello che ha meno fortuna. L'accesso agli atti e la partecipazione, infatti, vengono accolti come un importante strumento di apertura delle pubbliche amministrazioni, riconosciuto a "chi vi abbia un interesse concreto, diretto e attuale", cioè in direzione della difesa di un diritto riconosciuto a individui ben definiti che così possono attivarsi e trovare tutela.

La trasparenza, invece, rappresenta un principio a cui l'amministrazione pubblica deve ispirarsi i cui contorni, nel 1990, non sono ancora chiari, ma il cui esercizio, inevitabilmente incontra l'ostacolo della riservatezza dell'azione pubblica, oltre alla oggettiva inesistenza di strumenti telematici

che, solo qualche anno più avanti, hanno avuto l'effetto di amplificarne la portata. E' per questa ragione che il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che razionalizza l'attività amministrativa, all'articolo 5, definisce i "criteri di organizzazione" di tutte le pubbliche amministrazioni, prevedendo, insieme all'articolazione per funzioni omogenee, al dovere di comunicazione interna, all'armonizzazione degli orari di servizio e di apertura, alla flessibilità, ecc. proprio la "trasparenza, attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini, e, per ciascun procedimento, attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva dello stesso, nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Qualche anno dopo, nel 1995, con l'emanazione del decreto legislativo n. 77, nell'ambito della definizione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, si assiste a una svolta significativa nella considerazione del ruolo esercitato dalla trasparenza, anche se gli effetti si coglieranno diversi anni dopo. L'articolo 39 di quel decreto legislativo, infatti, sancisce che il controllo di gestione è finalizzato al perseguimento di specifici obiettivi quali quelli di "garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa".

E' così che il tema della trasparenza, da "principio" di carattere generale, diviene finalità da perseguire mediante l'azione amministrativa, il cui conseguimento è da considerarsi oggetto proprio del controllo che si connota per maggiori rilievo e ampiezza, cioè il controllo di gestione. Sappiamo bene che questa anticipazione non ha prodotto, nell'immediato,



gli effetti auspicati, poiché, probabilmente a causa dell'inserimento del controllo di gestione all'interno del regolamento di contabilità, così come previsto dal citato decreto legislativo 77/95, questa forma di controllo ha avuto una connotazione di tipo contabile, piuttosto che amministrativa, perdendo le connotazioni "non contabili", che invece esprimevano i valori dell'azione amministrativa, a favore di una caratterizzazione contabile e dimensionale, con il conseguente abbandono degli ambiti di attenzione descritti nel decreto legislativo, tra cui la trasparenza.

E' con la legge 150/2000 che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni che la trasparenza assume una nuova accezione: quella della pubblicizzazione delle informazioni che riguardano la pubblica amministrazione. Vengono disciplinati gli uffici per le relazioni con il pubblico e l'attività degli uffici stampa e così istituzionalizzata la funzione di "rendicontazione" verso l'esterno dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Nello stesso anno, si aggiunge alla trasparenza un'altra nuova funzione: quella di funzione di "strumento di controllo" sulla correttezza dell'azione amministrativa. Nel Decreto ministeriale del 28 novembre 2000 riguardante il "codice di comportamento dei dipendenti pubblici", infatti, l'articolo 5 esordisce con un utilizzo "originale" per quel tempo: la trasparenza negli interessi finanziari.

L'articolo citato connota, in questo caso, la trasparenza come "dovere di informazione" e impone a ogni dipendente di rendere noti al dirigente dell'ufficio "tutti i rapporti di collaborazione in qualunque modo retribuiti che egli abbia avuto nell'ultimo quinquennio, precisando: a) se egli, o suoi parenti entro il quarto grado o conviventi, abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione; b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate."

Nel 2001, l'attività di sistematizzazione delle norme in tema di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, approvata con l'emanazione del decreto legislativo 165, che recepisce il corpus delle norme contenute nel decreto legislativo 29/1993, porta alla ridefinizione dei principi e all'inserimento



(articolo 2, comma 1, lettera d) della trasparenza insieme alla "garanzia di imparzialità", aggiungendo una ulteriore accezione a questo termine: la trasparenza diviene una delle espressioni dell'integrità dell'azione amministrativa.

Bisognerà attendere fino al 2009, anno dell'emanazione del decreto legislativo 150 per aggiungere alla trasparenza l'accezione di "performance", cioè di comportamento pianificato e atteso, oggetto di verifica e valutazione. Quel decreto, peraltro, all'articolo 11, comma 1, introduce una definizione "originale" di trasparenza: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione." Gli aspetti innovativi introdotti dal decreto legislativo 150/2009, i cui effetti hanno caratterizzato la normazione successiva, sono proprio i seguenti: la trasparenza intesa come "accessibilità totale"; il richiamo all'articolo 117, comma 2, lettera m della Costituzione.

L'espressione "accessibilità totale", di sicura derivazione ragionieristica (il



totale è la somma di qualcosa), certamente non giuridica, contaminerà anche la produzione normativa successiva. L'espressione è da intendersi come accessibilità assoluta, senza limiti, nei confronti di una totalità che, nel testo della norma riguarda "ogni aspetto dell'organizzazione", ma che nel successivo decreto legislativo 33/2013, come vedremo, si estenderà anche "all'attività" della pubblica amministrazione.

Con il decreto legislativo 150/2009, inoltre, la trasparenza diviene oggetto di pianificazione. Il comma 2 dello stesso articolo, infatti, prevede che "ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire: _

- a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. _

Nello stesso testo normativo viene istituita una specifica Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, autodenominata CIVIT, con l'aggiunta arbitraria dell'aggettivo "indipendente" (infatti riportato in corsivo e di cui peraltro non si ha riscontro in alcun testo normativo). Si tratta di un passaggio importante per il sistema amministrativo che a seguito della riforma Bassanini si è ritrovato privo di forme di controllo e che vede nella CIVIT (peraltro successivamente assunta al ruolo di autorità nazionale anticorruzione) la creazione di un sistema di direzione e riferimenti unitari riguardo ai temi della trasparenza e dell'integrità. La trasparenza, quindi, non è soltanto un adempimento genericamente attribuito alle pubbliche amministrazioni, ma invece, uno specifico obbligo la cui realizzazione rientra nella performance dirigenziale e il cui mancato rispetto comporta alcune sanzioni, in questa fase limitate alla impossibilità di corrispondere la retribuzione di risultato.

E' comunque grazie alla spinta della riforma del 2009 che si avvia una produzione normativa specifica sulla trasparenza, prima richiamata dalla legge 190/2013 sulla prevenzione della corruzione, per poi approdare nel decreto legislativo 33/2013 che ne sistematizza gli adempimenti. La legge 190, in modo esplicito, attribuisce alla trasparenza la funzione di



strumento di prevenzione della corruzione. L'articolo 1, comma 9, infatti, nel disciplinare l'obbligo della predisposizione del piano anticorruzione, prevede che al suo interno questo riporti, tra l'altro (alla lettera f) l'individuazione di "specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge"

La stessa legge, ai commi 15 e 16, introduce quanto verrà successivamente ripreso nel decreto legislativo 33/2013, richiamando il decreto 150/2009 laddove si prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, e specificando le modalità attraverso cui deve esercitarsi, individuate in: facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La prevenzione della corruzione, dunque viene perseguita attraverso la trasparenza, intesa come pubblicazione delle informazioni nelle quali si esprime l'azione amministrativa e dalle quali possono cogliersi eventuali indizi relativi al perseguimento di interessi "diversi" da quelli istituzionali. E' previsto, infatti, nel comma 15, che nei siti web istituzionali delle



amministrazioni pubbliche siano pubblicati “anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini”,

Il successivo comma 16, eleva gli adempimenti relativi alla trasparenza al rango di principio costituzionale affermando che questi rappresentano “livelli essenziali” con particolare riferimento ai procedimenti di: autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. Un aspetto di particolare rilievo che ricollega la previsione della legge 190/2012 con il decreto legislativo 150/2009, amplificandone gli effetti, è quello di prevedere, nel comma 33, che “la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31 costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici” ed “eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio”.

LA SISTEMATIZZAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI A OPERA DEL DECRETO LEGISLATIVO 33/2013

Con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 si perviene al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, come reca lo stesso titolo del provvedimento e si ottiene un quadro sistematico degli adempimenti, sia mediante la previsione di nuovi diritti (come per esempio, il cosiddetto accesso civico), sia con la previsione puntuale di modalità e tempi di pubblicazione degli atti.

L'accessibilità totale, come anticipato, viene ampliata, oltre che agli atti organizzativi, all'attività dell'amministrazione e soprattutto, all'articolo 10, si perviene alla consapevolezza che la materia necessita di una stretta integrazione con gli strumenti di pianificazione.

L'articolo, infatti, prevede che “Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative

volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3.” Aggiungendo che “le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione.” Il comma successivo aggiunge, inoltre che “Gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.” Il decreto legislativo 33/2013 esercita la funzione importante di riordinare la materia relativa alla trasparenza e lo fa definendo, nei primi articoli i principi, l'oggetto e i limiti. Già in quegli articoli si evidenzia un aspetto innovativo laddove si afferma che “La trasparenza [...] ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”

Si tratta di un'affermazione che rappresenta una svolta in aperta controtendenza rispetto al passato. La normativa previgente, infatti, riconosceva il diritto all'accesso soltanto in presenza di un interesse specifico e concreto e lo escludeva categoricamente per finalità di controllo dell'azione amministrativa.

E' in tal senso, nello stesso testo normativo si introduce l'istituto dell'accesso civico (articolo 5), diffusamente malinteso come il riconoscimento di potere accedere a tutti gli atti, ma comunque di straordinaria portata, in quanto si riconosce a “chiunque” (si usa proprio questa espressione) il diritto di richiedere la pubblicazione degli atti per i quali ciò sia richiesto per legge, anche mediante l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dalle nuove norme sul procedimento amministrativo.

Ed è proprio il riferimento all'espressione “chiunque” che rappresenta la più grande novità del decreto che insiste nel considerare la trasparenza



come un principio costituzionale che richiede una tutela diffusa, la cui attivazione non deve trovare ostacoli, né giustificazioni. La nuova disposizione normativa introduce, così, un nuovo elemento nei rapporti tra istituzioni e cittadini, assegnando a questi ultimi, il compito di vigilare sull'attività amministrativa, probabilmente riconoscendo l'inefficacia del ricorso al sistema giudiziario.

E per consentire il controllo diffuso, si introducono gli “standard di qualità” delle informazioni, prescrivendo, all'articolo 16 che siano assicurate: l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità. Ma soprattutto, in aggiunta, nel successivo articolo 7, è prescritto che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria siano pubblicati in formato di “tipo aperto”. Mentre il successivo articolo 8 si richiede che le informazioni siano pubblicate tempestivamente e aggiornate.

Certamente si tratta di un percorso che rappresenta una evoluzione del modello amministrativo, prima arroccato sulle proprie posizioni autoreferenziali e oggi, invece, “aperto” all'accesso dei cittadini. Ma pur nella sua straordinaria utilità è opportuno rilevare che non si tratta di un percorso caratterizzato dalla maturità amministrativa o sociale, quanto invece, dall'indebito utilizzo della trasparenza come strumento di “regolazione dei conti” nei confronti di una pubblica amministrazione considerata “fuori controllo”.

E lo strumento prescelto, allo scopo di potere controllare l'esercizio dell'azione amministrativa è proprio la trasparenza, cioè la consapevolezza delle modalità dell'agire amministrativo.

L'intendimento è nobile, ma si è trascurato un importante assunto: la trasparenza rappresenta un valore democratico solo all'interno di un sistema maturo, cioè attento a fare delle informazioni a cui adesso può accedere, un utilizzo, anch'esso democratico.

Purtroppo, come accade, in un sistema caratterizzato dalla contrapposizione

e dalla frammentazione sociale, la trasparenza rischia di divenire, non uno stile dell'azione amministrativa, quanto invece, da una parte un grave appesantimento “burocratico”, a cui, da un'altra parte, corrisponde un'occasione di interferenza (qualche volta sospettosa e pettegola) su ogni ambito dell'attività amministrativa.

Da queste considerazioni nasce il sospetto (volendo attribuire solo buone intenzioni al legislatore) che le norme sull'integrità amministrativa siano state predisposte da chi non ha contezza dell'agire amministrativo. Se si vuole realmente perseguire l'integrità e combattere la corruzione, non è necessario appesantire l'azione amministrativa o introdurre nuovi protocolli. E' sufficiente leggere i segnali che provengono dal territorio per verificare quali legami intercorrono tra le autorizzazioni, quali meccanismi hanno favorito la programmazione, ecc.

Ma c'è soprattutto un dato che sfugge: gli aspetti più deteriori non si verificano a seguito degli atti che vengono emanati, ma grazie alle “inerzie consapevoli e mirate” che consistono nella omissione dei controlli o nella mancata adozione di atti. E questo tipo di “intervento amministrativo” che rappresenta il più grave problema del nostro paese, dietro cui si nascondono grandi interessi, certamente non viene sfiorato dalla trasparenza, in quanto non si traduce di atti da pubblicare.

Le assunzioni con i fondi dell'articolo 208 e la spesa di personale



di EUGENIO PISCINO

PREMESSA

I proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni al Codice della strada - Cds - possono essere utilizzati per l'assunzione di personale a tempo determinato, per le finalità indicate nella norma, e la relativa spesa non si computa ai fini della riduzione storica della spesa di personale, mentre la stessa spesa si conteggia per la determinazione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente. Lo stesso dicasi per le limitazioni in tema di lavoro flessibile, che stante le espresse previsioni del d.l. n. 16 del 2012, determinano l'esclusione, dal 2013, ai fini del rispetto del limite del 50 per cento della analoga spesa sostenuta nel 2009. I principi sono contenuti nel parere n. 301/PAR del 8 luglio 2013 della Corte dei conti, sezione regionale della Lombardia, che ha risposto a diversi quesiti sull'argomento, posti da un comune.

Come avremo modo di analizzare, in particolare sul punto delle limitazioni del lavoro flessibile, già la legge di conversione del d.l. n. 216 del 2011 - il cosiddetto milleproroghe - conteneva una deroga a tale limite, per le assunzioni flessibili di vigili urbani e di personale educativo e docente. Le disposizioni dettate dal d.l. n. 16/2012 - semplificazione fiscale - stabiliscono che, dal 2013, sono escluse dal computo le assunzioni flessibili di personale destinato allo svolgimento delle funzioni fondamentali di vigilanza, servizi sociali e pubblica istruzione, con l'obbligo, comunque, di contenere tali spese nel tetto di quelle sostenute nell'anno 2009. Come vedremo nel prosieguo, la disposizione di cui all'articolo 208 del Cds non disciplina alcuna norma speciale o derogatoria in tema di assunzione, ma si limita a individuare una fonte di finanziamento facoltativo

per le assunzioni stagionali e flessibili, destinate a servizi connessi con le funzioni di polizia locale. Restano, pertanto, fermi i limiti e i vincoli di finanza pubblica operanti in generale: l'articolo 1 comma 557 della legge n. 296/2006, che pone il principio della riduzione tendenziale delle spese di personale, per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno; l'articolo 76 comma 7 del d.l. n. 112 del 2008, che prevede che la spesa di personale non può superare un limite percentuale fissato sulla spesa corrente¹.



LA NORMATIVA DELL'ARTICOLO 208

L'articolo 208 del Codice della strada² - d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 - nella sua versione precedente, stabiliva che i proventi derivanti dalle sanzioni stradali fossero destinati, dagli enti locali, per una quota di almeno il 50 per cento al fine di consentire:

- il miglioramento della circolazione sulle strade, anche con assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e altre forme flessibili di lavoro;
- il potenziamento e il miglioramento della segnaletica stradale;
- la redazione dei piani urbani del traffico e dei piani del traffico per la viabilità extraurbana;
- la fornitura dei mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di competenza;
- la realizzazione di interventi relativi alla mobilità ciclistica;
- gli interventi, nella misura non inferiore al 10 per cento della quota, per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli.

In deroga al principio di unità del bilancio³ per il quale tutte le entrate iscritte sono destinate, indistintamente, al finanziamento di tutte le spese, si è introdotto, con l'articolo 208 indicato, un vincolo di destinazione specifica dei proventi delle violazioni al codice stradale, con l'intento di correlare le somme incassate agli interventi di miglioramento della circolazione.

E' stato previsto che i documenti contabili comprendano la corretta rappresentazione dei proventi delle sanzioni stradali, con l'evidenziazione dei capitoli di spesa correlati all'entrata, con l'adozione di un'apposita deliberazione della giunta comunale, che definisce, in sede di programmazione, per ogni tipologia prevista dalla norma, le quote vincolate, con obbligo della trasmissione del tutto al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dell'interno.

Lo scopo della norma è duplice: da un lato c'è la finalità di incrementare la sicurezza stradale, imponendo agli enti locali l'utilizzazione, seppur in parte, delle risorse derivanti dalle violazioni alle disposizioni del Cds;

dall'altro perseguire un fine contabile, diretto a garantire gli equilibri di bilancio, evitando che tali entrate, incerte e aleatorie sia nell'an che nel quantum, possano finanziare spese correnti, di natura stabile e ricorrente. Il Cds è stato oggetto di profonde modifiche ad opera della legge n. 120 del 29 luglio 2010, che ha integrato con l'articolo 40, tra gli altri, anche l'articolo 208 in questione. In particolare si stabilisce, al comma 4, che una quota pari al 50 per cento dei proventi è destinata:

- a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;
- b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12;
- c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica.

Il comma 5 attribuisce alla delibera di giunta, la determinazione di destinare, annualmente le quote per le finalità previste, con la facoltà per l'ente di destinare una quota maggiore del 50 per cento. In sede di novella legislativa,





è stato introdotto il comma 5-bis che ha precisato che la quota dei proventi di cui alla lett. c) del comma 4 può essere destinata anche alle assunzioni stagionali a progetto, nelle forme dei contratti a tempo determinato e a forme di lavoro flessibili⁶.

La novella ha indicato in modo più analitico le finalità che vanno perseguite con l'utilizzo dei proventi in questione, che non può essere inferiore al 50 per cento delle entrate, determinando, inoltre, un limite di un quarto della quota per le prime due lettere del comma 4. È confermata la necessità di approvare, con deliberazione dell'organo esecutivo, la destinazione dei proventi per le finalità dell'articolo 208, con facoltà per gli enti locali di destinare anche una quota superiore al limite minimo previsto, con l'obbligo del rendiconto al termine dell'esercizio⁷.

LE NORME IN TEMA DI SPESA DI PERSONALE

Da più parti è stata sottolineata l'esistenza di diverse nozioni di spesa di personale, che si attecchiano diversamente ai tre fondamentali obiettivi di finanza pubblica:

1. la tendenziale riduzione quantitativa dei pubblici dipendenti, con l'introduzione di vincoli alle assunzioni e blocco del turn over;
2. l'invarianza della dinamica retributiva nel pubblico impiego, nel periodo di crisi finanziaria;
3. il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno ad ogni livello della struttura amministrativa.

La lettura delle norme finanziarie restrittive in tema di personale va attuata con l'ottica orientata ai macro obiettivi di finanza pubblica, di cui l'obiettivo della progressiva contrazione della spesa di personale è un punto fondamentale nella disciplina ispirata a obiettivi di riequilibrio della spesa pubblica. Non esiste, pertanto, una nozione costante e univoca di spesa di personale applicabile a tutte le norme finanziarie e la sua applicazione concreta va determinata con riferimento alla singola disposizione di legge alla quale si riferisce. In questo senso la Sezione Autonomie della Corte dei conti⁸ che afferma che non è corretto definire la categoria contabile della spesa di personale in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo in questa qualsiasi somma corrisposta ai dipendenti, mentre

è necessario far riferimento sia alla natura della voce di spesa, che all'impatto che questa può avere sulla gestione finanziaria dell'ente. Nel deliberato la Corte esclude dall'aggregato spesa di personale del comune tre voci: recupero evasione Ici, incentivi di progettazione e diritti di rogito, dimostrando, in tal modo, l'impossibilità di determinare una categoria unitaria del concetto di spesa di personale.

Conformemente le Sezioni Riunite⁹ in relazione all'espressione spese di personale ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale sulla spesa corrente e ai fini della composizione degli aggregati della suddetta¹⁰ ribadiscono l'impossibilità di determinare una nozione unitaria della nozione spesa di personale, che è un'aggregazione di voci di spesa che assume una composizione diversa a seconda che si riferisca agli obiettivi correlati al patto di stabilità interno, ovvero al fine del contenimento della spesa di personale, rispetto all'esercizio precedente, ovvero ai fini del monitoraggio del costo del lavoro nella pubblica amministrazione.





Le Sezioni Riunite, nello stesso intervento, trattando delle risorse destinate al personale da escludere dal tetto retributivo, partono dal presupposto che non è corretto definire la categoria di spesa di personale in senso univoco, mentre è necessario far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia all'impatto che la singola norma può avere sulla gestione finanziaria dell'ente locale. Pertanto, debbono considerarsi sottratte dalla disposizione sull'invarianza retributiva solo quelle risorse destinate a remunerare le prestazioni professionali poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e per la difesa in giudizio dell'amministrazione, ma non le voci del fondo incentivante derivante dai contratti di sponsorizzazione e dal recupero dell'evasione Ici¹¹.

A riprova definitiva dell'assenza di una sola nozione di spesa di personale è che le somme che derivano dall'attività di contrasto all'evasione per l'Ici sono considerate escluse dall'aggregato di spesa di personale, così come chiarito nelle linee guida della Sezione Autonomie della Corte dei conti in tema di questionari sui bilanci e sui rendiconti trasmessi dagli enti locali, ma rientrano nel tetto delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, la cui invarianza è prevista dall'articolo 9 comma 2-bis del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010.

IL CONTENTIMENTO DELLA SPESA DI PERSONALE

Le assunzioni flessibili finanziate con i proventi di cui all'articolo 208 del Cds possono impattare sul rispetto dei limiti alla spesa storica del personale - articolo 1 commi 557 e 562 della legge n. 296 del 2006; del rapporto di detta spesa con la spesa corrente - articolo 76 comma 7 del d.l. n. 112 del 2008; e sulle limitazioni al lavoro flessibile - articolo 9 comma 28 del d.l. n. 78 del 2010.

Circa il primo aspetto, l'incidenza delle assunzioni finanziate ex articolo 208 sui limiti alla spesa per il personale su base storica è da tempo che si è ritenuto, per giurisprudenza costante, che non sono comprese nel calcolo del relativo limite, in quanto attuate con contratti a tempo determinato (o con altre forme flessibili di lavoro) e sono finanziate con risorse che hanno un carattere non ripetitivo e come tali possono variare nei vari anni.

Tale interpretazione è stata già formulata dal Ministero dell'interno con la propria circolare n. 5 del 8 marzo 2007 laddove, nel paragrafo 7.3 parlando della destinazione dei proventi derivanti da sanzioni per violazioni al codice della strada, afferma che dette risorse non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e sono da escludere dal computo della spesa di cui ai commi 557 e 562 della legge finanziaria per il 2007. La circolare precisa, inoltre, che la disposizione consente soltanto l'effettuazione di nuove assunzioni e non permette l'utilizzazione dei proventi per miglioramenti retributivi del personale in servizio. Tale interpretazione è stata fatta propria dalla Corte dei conti che nelle linee guida al bilancio e al rendiconto hanno già da tempo escluso le spese in parola dalla spesa di personale¹².

Il rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente è stato oggetto di analisi da parte delle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 27/2011, che dopo aver analizzato la differente ratio dei limiti imposti alla spesa per il personale su base storica, rispetto a quelli che trovano fonte nel rapporto con la spesa corrente, si sofferma sull'aggregato spesa di personale da considerare per tale scopo. In generale è possibile identificarlo negli stessi termini previsti per l'applicazione ai fini del trend storico, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. Vanno, pertanto, incluse nella voce spesa di personale anche tutte le voci escluse ai fini dell'applicazione dei commi 557 e 562 della legge n. 296/2006. L'orientamento della Corte è confermato dalle linee guida sui bilanci di previsione e rendiconti, approvati successivamente alla deliberazione¹³ a Sezioni Riunite, che nella tabella relativa non prevedono alcuna componente esclusa, a differenza di quanto previsto per il calcolo del limite della spesa storica per il personale.

L'ultimo aspetto da analizzare è l'incidenza delle spese oggetto dello studio con la limitazione prevista dal comma 28 dell'articolo 9 del d.l. n. 78/2010, per le spese di personale assunto a tempo determinato o con altre forme flessibili di lavoro.

Il comma in questione è stato oggetto di integrazione con l'articolo 4 comma 102 della legge n. 183 del 2011, che ha esteso il suo ambito di



applicazione anche agli enti locali, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica. Successivamente il legislatore ha previsto¹⁴, sempre per gli enti locali, alcune eccezioni all'obbligo di contenimento della spesa, considerando, tra gli altri, anche il servizio di polizia locale, senza peraltro attribuire una portata derogatoria alle assunzioni effettuate con l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 208 comma 5 bis del Cds. La novella legislativa permette agli enti locali, a partire dall'esercizio finanziario 2013, di superare il limite fissato dal comma 28 per le assunzioni strettamente necessarie per garantire l'espletamento delle attività nei settori della pubblica istruzione, dei servizi sociali e della polizia locale, a condizione che la spesa complessiva per queste finalità non sia superiore a quella sostenuta nel 2009. Le risorse disciplinate dal Codice della strada non hanno una natura vincolata unica, in quanto possono essere previste differenti finalità, ben potendo essere destinate, con deliberazione annuale, a finalità sempre diverse.

In definitiva, le disposizioni limitative della spesa di personale, in tema di rapporti di lavoro a tempo determinato o flessibile, sono compatibili con le norme di copertura della spesa che traggono fonte da risorse a specifica destinazione: le prime - articolo 9 comma 28 - disciplinano i vincoli, mentre le altre - il comma 5-bis dell'articolo 28 - le modalità di finanziamento delle assunzioni.

IL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI

Con il parere n. 301 del 8 luglio 2013, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, precisa che la decisione sull'interpretazione e applicazione della normativa è di competenza esclusiva dell'ente, anche se questo potrà orientare la sua decisione con le conclusioni del parere fornito. In primis, la deliberazione contiene un excursus dell'evoluzione del testo dell'articolo 208 del Cds e sulla sua interpretazione il comune ha posto due quesiti. Con il primo chiede se tra le assunzioni stagionali a progetto, fra le altre forme flessibili di lavoro, si possa includere l'assunzione a tempo determinato con orario di lavoro full time ovvero se questa tipologia contrattuale è ammessa solo a tempo parziale.

Per la Corte dei conti è evidente che, tra le varie forme di assunzione che

possono essere finanziate con i proventi delle violazioni al codice della strada - ex lett. c) comma 4 e comma 5-bis dell'articolo 208 più volte citato - vi rientrano le assunzioni a tempo determinato, sia full-time che part-time, senza alcuna limitazione e preclusione dell'una o dell'altra tipologia contrattuale.

Una valutazione approfondita merita la determinazione della durata del contratto a tempo determinato, instaurato con l'utilizzo delle risorse previste dall'articolo 208 del Cds. Come più volte sostenuto dalla Corte, si tratta di risorse che hanno il carattere della non ripetitività, in quanto la loro fonte è l'attività di accertamento e contravvenzione. Pertanto, tali entrate possono mutare nel tempo, per cause interne - soprattutto nei comuni più piccoli - ma anche per variabili esterne, dovute al comportamento degli utenti della strada. Nelle linee guida per il controllo sui bilanci e i consuntivi degli enti locali¹⁵, la Sezione delle Autonomie della Corte ha sempre qualificato tali spese come non ripetitive, ponendo particolare attenzione ai fini dell'equilibrio di bilancio¹⁶, permettendo di analizzare se l'equilibrio di parte corrente è influenzato e in che misura dalla presenza di entrate non ricorrenti, che non presentano, in quanto tali, garanzia di ripetizione negli esercizi successivi.

Per tale motivo, il finanziamento di spese consolidate con tali entrate è in grado di compromettere gli equilibri futuri di bilancio, cosa che potrebbe accadere vincolando a spese delle entrate che non si sono ancora realizzate. La Corte ha più volte evidenziato che le entrate da violazioni al Cds sono una particolare categoria di entrata, che si fonda su un accertamento che non è certo fin tanto che la sanzione non è stata portata a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione, ovvero non si sia concluso il contenzioso. Nonostante ciò, si sottolinea la difficoltà nella loro riscossione, che avviene, solitamente, dopo molti anni e solo in parte.

Tali preoccupazioni sono fatte proprie dal legislatore che prevede che le quote da destinare alle varie finalità di cui al comma 4 sia fissata annualmente, con una deliberazione della giunta comunale, in modo tale che la decisione sulla ripartizione sia rimessa all'organo di direzione politica, e che questo ne determini gli obiettivi, i risultati attesi, l'arco temporale dei progetti.



Pertanto, consentire un'assunzione finanziata con queste risorse, per un arco pluriennale violerebbe la disposizione del comma 5, determinando un'ipoteca sulle eventuali decisioni differenti della giunta comunale. Con il secondo quesito è chiesto se le spese per le assunzioni, con contratti di lavoro flessibile, finanziate con le risorse di cui alle violazioni al codice della strada, siano da considerare, sempre, rilevanti nella nozione di spesa di personale.

La Corte dei conti ha evidenziato come le spese in esame possono avere un effetto sul rispetto dei limiti della spesa storica per il personale; del rapporto con la spesa corrente; e con le disposizioni dirette al contenimento del lavoro flessibile.

In relazione al primo aspetto, come visto sopra, le assunzioni stagionali sono finanziate da risorse non ripetitive e che possono variare nel corso del tempo e, per costante interpretazione, sono escluse dal computo delle spese di personale. Il fondamento è la circolare ministeriale n. 5 del 2007 e il pensiero della Sezione delle Autonomie della Corte che nelle linee guida ha escluso queste spese tra le componenti rilevanti ai fini del calcolo del trend storico.

Circa, invece, il rapporto tra spesa del personale e spesa corrente, così come previsto dall'articolo 76 comma 7 del d.l. n. 112 del 2008, è di fondamentale importanza la pronuncia delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, che con la sentenza 27/2011 del 12 maggio 2011 ha affermato che, in questo ambito, nell'aggregato spesa del personale vanno considerate anche le voci escluse, ai fini del calcolo della spesa storica. Tale orientamento è confermato dalle linee guida sui bilanci di previsione e rendiconti, che nell'apposita tabella, non prevedono alcuna componente esclusa.

La Corte dei conti, nel parere in commento, ha valutato, infine, l'incidenza della spesa considerata in relazione alla limitazione fissata per le assunzioni a tempo determinato e con le altre forme flessibili.

La legge n. 44/2012 consente agli enti locali, a partire dall'anno 2013, di superare il limite posto dall'articolo 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, per le assunzioni strettamente necessarie per garantire l'espletamento delle attività nei settori della polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali.,

a condizione che la spesa complessiva per queste finalità non sia superiore a quella del 2009. E' prevista, pertanto, un'eccezione all'obbligo del contenimento della spesa, ma non si è attribuita una valenza derogatoria alle assunzioni effettuate utilizzando le risorse previste dall'articolo 208 comma 5-bis del Cds.



1. L'argomento è trattato da M. Rossi, Risorse aggiuntive da utilizzare per obiettivi mirati, Guida agli enti locali n. 40/2010, IlSole-24Ore.
2. Codice, così come modificato ed integrato con successive norme, art. 15 del d.lgs. n. 9/2002, art. 1, comma 564, della legge n. 296/2006.
3. Articolo 161 del Tuel: Certificazioni di bilancio. 1. Gli enti locali sono tenuti a redigere apposite certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto. Le certificazioni sono firmate dal segretario, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziario. 2. Le modalità per la struttura, la redazione e la presentazione delle certificazioni sono stabilite tre mesi prima della scadenza di ciascun adempimento con decreto del Ministro dell'interno d'intesa con l'Anci, con l'Upi e con l'Uncecm, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale. 3. La mancata presentazione di un certificato comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno nel quale avviene l'inadempienza. 4. Il Ministero dell'interno provvede a rendere disponibili i dati delle certificazioni alle regioni, alle associazioni rappresentative degli enti locali, alla Corte dei conti ed all'Istituto nazionale di statistica.
4. Si vedano i commi 1 e 2 dell'art. 393 del d.P.R. n. 495/1992.
5. Con la nuova disciplina, dovrà essere inviato, ai Ministeri su indicati, apposito rendiconto annuale dei movimenti e dei saldi relativi ai proventi.
6. Il comma 5-bis prevede il finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale.
7. Le limitazioni in tema di spesa di personale sono affrontate da A. Bianco, I limiti alle assunzioni flessibili, www.marcoarelio.comune.roma.it
8. Si veda la deliberazione della Sezione Autonomie del 31 novembre 2009, n.16.
9. Ci si riferisce alla deliberazione, in sede nomofilattica, del 12 maggio 2011, n.27.
10. Limitazioni previste ai sensi dell'articolo 14 comma 9 del d.l. 31 maggio 2010, n.78 e ai fini della composizione degli aggregati di cui all'articolo 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296.
11. In parziale difformità, la Corte dei conti, Sezione di controllo della Lombardia, con la deliberazione n. 1046 del 10 dicembre 2010, in tema di esclusione dal fondo ex art. 9 comma 2 bis degli incentivi per l'istruttoria e l'emissione dei provvedimenti finali dei provvedimenti edilizi a sanatoria. Sull'esclusione dal tetto delle risorse derivanti dall'attività di accertamento dell'evasione tributaria in materia di TARSU, si veda la Sezione di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n. 127 del 21 ottobre 2011.
12. Conformemente si rinvia ai pareri della Sezione Piemonte n. 37/2010, Friuli Venezia Giulia n. 53/2011 e Veneto n. 25/2011, sempre della Corte dei conti.
13. L'ultima deliberazione adottata la n. 10 del 18 giugno 2012, della Sezione Autonomie.
14. Ci si riferisce all'articolo 4-ter comma 12 del d.l. n. 16/2012, convertito con legge n. 44/2012.
15. Il controllo è effettuato ai sensi dell'articolo 1 commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005. Il suddetto controllo è stato rivisto e rafforzato dall'articolo 148-bis del TUEL, inserito dall'articolo 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012.
16. Per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, si vedano, per il bilancio di previsione, le tabelle 1.2 "Entrate e spese aventi carattere non ripetitivo" ed 1.7 "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada". Per i rendiconti, sempre per i comuni inferiori ai 5 mila abitanti, si rinvia alle tabelle 1.3 "Entrate e spese aventi carattere non ripetitivo" e 1.6.2 "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada".

L'erogazione delle indennità contrattuali



di BIAGIO GIORDANO

Il riconoscimento e la concreta erogazione delle indennità contrattuali a favore del personale non dirigente del comparto Regioni - Autonomie locali è subordinato, ai termini dei vari CC.CC.NN.LL. che si sono succeduti (in primo luogo dal C.C.N.L. 1.4.1999) ad una serie di condizioni e/o di adempimenti da parte degli Enti locali, che ne rappresentano i presupposti di legittimità.

Il rispetto di tali presupposti, nell'esperienza di chi scrive, Dirigente Ispettore dei ruoli dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P) del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato quasi sempre disatteso, attraverso modalità di attuazione che hanno vanificato il carattere ad un tempo premiale e risarcitorio delle indennità stesse. Ne è conseguita l'attribuzione delle stesse in maniera pressoché indiscriminata ad una platea di dipendenti spesso ben più ampia di quella di coloro che ne avrebbero diritto in base ad una applicazione puntuale e rigorosa delle clausole contrattuali. Qui di seguito saranno passate in rassegna le principali indennità previste dai CC.CC.NN.LL. a favore dei dipendenti degli Enti locali, ponendo a confronto i presupposti per la loro erogazione quali sono previsti dalle clausole contrattuali con l'applicazione pratica che delle stesse è stata di volta in volta riscontrata.

INDENNITÀ DI RISCHIO

Le risorse destinate al Fondo per il trattamento accessorio del personale non dirigente sono impiegate, tra le altre cose, ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. d), per il pagamento dell'indennità di rischio "secondo la disciplina

prevista dagli artt. 11, comma 12, 13, comma 7, e 34, comma 1, lett. f) g) ed h) del DPR 268/1987, dall'art. 28 del DPR 347/1983, dall'art. 49 del DPR 333/1990".

Le attività che legittimano la corresponsione di questo genere di indennità sono quelle riportate nell'allegato B "Prestazioni di lavoro che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli alla salute ed integrità personale" del D.P.R. n. 347/1983, a condizione che vi sia rispondenza tra





le attività ivi indicate e le categorie di personale aventi diritto alle indennità di cui all'art. 26, punto g), dell'accordo - che peraltro si riferiva soltanto al personale inquadrato nella quarta e nella terza qualifica funzionale: tale circostanza dovrebbe emergere da "apposita dichiarazione motivata e rilasciata sotto la propria diretta responsabilità del responsabile del settore presso cui il personale addetto presta servizio".

La medesima impostazione è seguita dall'art. 37 del C.C.N.L. 14.9.2000 il quale, da parte sua, pone a carico degli Enti, in sede di contrattazione decentrata integrativa, l'individuazione delle "prestazioni di lavoro che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale".

La portata di queste condizioni è stata oggetto di alcune nette prese di posizione da parte dell'ARAN, che ha avuto modo di precisare che il diritto all'indennità di rischio sorge in presenza "di situazioni o condizioni che non caratterizzano in modo specifico i contenuti tipici e generali delle mansioni di un determinato profilo professionale, dato che queste sono già state valutate e remunerare con il trattamento economico stipendiale previsto per il suddetto profilo, essendo piuttosto riconducibili alle specifiche modalità ed alle caratteristiche ambientali in cui le mansioni stesse vengono concretamente espletate"¹.

Per contro, l'analisi dei presupposti e delle modalità con i quali si è concretamente proceduto, nella prassi degli Enti locali, all'attribuzione e alla erogazione di tale compenso hanno denotato il mancato rispetto delle condizioni innanzi richiamate: l'indennità di rischio è stata così riconosciuta per effetto della generica enunciazione di una serie di profili professionali, senza che tale enunciazione fosse in alcun modo accompagnata dall'indicazione delle concrete ed effettive modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, eccedenti quelle ordinarie, aventi caratteristiche tali da integrare il diritto all'attribuzione dell'indennità di rischio. In un simile stato di cose, si deve concludere che alle condizioni previste per il riconoscimento dell'indennità di rischio non è stato dato seguito, e che di conseguenza l'attribuzione di tale compenso riveste il carattere dell'illegittimità.

INDENNITÀ DI DISAGIO

Le considerazioni sviluppate a proposito dell'indennità di rischio possono essere estese, mutatis mutandis, all'indennità di disagio, che rispetto alla prima si trova in rapporto di genus a species.

La fonte contrattuale per il riconoscimento di tale indennità è da rinvenire nell'art. 17, comma 2, lett. d) del C.C.N.L. 1.4.1999, il quale prevede che le risorse inserite nel Fondo per il trattamento accessorio del personale dipendenti siano utilizzate anche per "compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale delle categorie A, B e C".

Sebbene tale clausola non contenga una tipizzazione delle condizioni particolarmente disagiate, analogamente a quanto esaminato a proposito dell'indennità di rischio, si deve ritenere che tali condizioni debbano essere puntualmente enucleate in sede di C.C.D.I.; e che esse debbano integrare condizioni e circostanze fortemente connotate in relazione alla loro "particolarità", in quanto esse, ancora una volta, non devono costituire il contenuto proprio delle mansioni di un determinato profilo professionale. Sotto questo profilo, è da ritenere del tutto preclusa, per quanto ciò sia stato talvolta previsto in sede di C.C.D.I., l'erogazione dell'indennità di disagio nella ricorrenza di circostanze quali il rientro pomeridiano del personale, oppure l'utilizzazione del computer oltre un certo numero di ore giornaliere. Come è evidente, non ci si trova in presenza, in simili casi, di cognizioni particolarmente disagiate, ove si ponga mente al fatto, per un verso, che, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 724/1994, "nelle amministrazioni pubbliche l'orario settimanale di lavoro ordinario si articola su cinque giorni, anche nelle ore pomeridiane"; e, per altro verso, che l'uso del computer ha assunto da anni il carattere di normalità all'interno della pubblica amministrazione.

Si sono riscontrati infine non pochi casi di erogazione di compensi, in capo ai medesimi dipendenti, a titolo tanto di indennità di rischio quanto di indennità di disagio: un simile cumulo, come affermato dalla stessa ARAN, deve ritenersi precluso in quanto contrario ai principi di correttezza, di buona fede e di ragionevolezza².



INDENNITÀ DI TURNO

L'utilizzazione delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti degli Enti locali per remunerare i turni effettuati dai dipendenti è contemplata dall'art. 17, comma 2, lett. d) del C.C.N.L. 1.4.1999. Quanto alle modalità di esecuzione di questa clausola contrattuale, l'art. 22 del C.C.N.L. 14.9.2000 prevede l'istituzione, da parte degli Enti, di turni giornalieri di lavoro - che consistono in effettive rotazioni del personale in prestabilite articolazioni giornaliere - "in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali".

Prescindendo in questa sede dall'esame delle condizioni previste dal comma 2, in relazione alle distribuzioni dei turni nell'arco del mese, si richiama l'attenzione sul successivo comma 3, il quale stabilisce che "i turni diurni, antimeridiani e pomeridiani, possono essere attuati in strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero di almeno 10 ore".



Alla luce del combinato disposto delle clausole testé richiamate, perché si possa dare luogo alla corresponsione dell'indennità di turno a favore dei dipendenti dell'Ente, non solo è necessario che l'Ente istituisca turni giornalieri di lavoro con proprio atto formale, il quale rappresenti la manifestazione delle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali - il che porta ad escludere che a tal fine siano sufficienti semplici ordini di servizio o atti di analogo tenore, in quanto adottati in vista di esigenze semplicemente contingenti; ma anche che tali turni siano istituiti in strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero continuativo di almeno 10 ore, come opportunamente puntualizzato in una importante sentenza della Suprema Corte³.

Pertanto, pur nello svolgimento in via di fatto di turnazioni della durata di almeno dieci ore, si deve ritenere che la corresponsione della relativa indennità rivesta carattere di illegittimità ove tale circostanza non sia formalizzata attraverso l'istituzione di un atto avente natura regolamentare; e che tale requisito non possa essere supplito mediante la generica indicazione, in sede di C.C.D.I. del personale dipendente - come è stato riscontrato in numerosi casi - del personale avente diritto a tale emolumento, sul semplice presupposto della prestazione, da parte di questi dipendenti, dello svolgimento di servizio in regime di turnazione.

INDENNITÀ DI REPERIBILITÀ

In merito all'attribuzione di questo compenso, l'art. 23 del C.C.N.L. 14.9.2000 prevede l'istituzione del servizio di pronta reperibilità "per le aree di pronto intervento individuate dagli enti". Il pagamento delle somme ai dipendenti dell'Ente era posto a carico delle risorse previste dall'art. 15 del CCNL dell'1.4.1999.

Vale, a proposito dell'attribuzione dell'indennità di reperibilità, lo stesso ordine di considerazioni sviluppate a proposito dell'indennità di turno: essa può essere concessa esclusivamente con l'istituzione del servizio di pronta reperibilità, a seguito della individuazione, da parte degli Enti, delle esigenze di far fronte ad eventi di propria competenza attraverso tale istituto.



In altri termini, non appare sufficiente la semplice previsione, come si è avuto modo di verificare presso numerosi Enti locali, dell'astratto riconoscimento dell'indennità di reperibilità a favore di alcune categorie di dipendenti, quando questo non sia collegato ad un atto che preveda, tra le altre cose, le circostanze che fanno scattare il ricorso alla reperibilità; i doveri che i dipendenti in reperibilità sono tenuti ad assolvere, in relazione al profilo professionale rivestito da ciascuno di essi; ecc. Tale atto, similmente a quanto già visto per l'indennità di turnazione, deve avere natura regolamentare, e deve essere adottato previa informazione ai soggetti sindacali indicati nei CC.CC.NN.LL.

L'astratta previsione dell'indennità di reperibilità in favore di dipendenti degli Enti, individuati in base al profilo professionale rivestito o all'articolazione amministrativa presso la quale essi prestano servizio, e la conseguente erogazione di tale indennità determinano, in difetto di apposito atto regolamentare, la illegittimità dei compensi a tal fine corrisposti.

INDENNITÀ PER SPECIFICHE RESPONSABILITÀ

Il compenso in questione è riferito, in buona sostanza, all'esercizio di compiti che implicano specifiche responsabilità da parte dei dipendenti inquadrati nelle categorie professionali D, C e B quando non trovi applicazione la disciplina delle posizioni organizzative. In questi casi, ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. f) del C.C.N.L. 1.4.1999, "la contrattazione decentrata stabilisce le modalità di verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione dei compensi" previsti dalla clausola qui richiamata.

A questo proposito, l'ARAN si è espressa nel senso che "per i compensi correlati a specifiche responsabilità devono essere le delegazioni trattanti, sulla base degli indirizzi formulati dagli organi di governo, a definire una soluzione ragionevole ed equilibrata, secondo i canoni della correttezza e della buona fede"⁴.

Affinché l'indennità per specifiche responsabilità possa essere legittimamente erogata ai dipendenti dell'Ente, pertanto, è necessario in primo luogo che essa sia indicata in un atto formale adottato

dall'Amministrazione; sotto il profilo della "qualità" della responsabilità che dà diritto all'indennità, è necessario che il compenso sia previsto per responsabilità fortemente qualificate, come la sostituzione dei vertici (dirigenti/posizioni organizzative) dell'organizzazione in caso di assenza, ovvero la titolarità di procedimenti che hanno un maggiore rilievo ovvero un più elevato grado di complessità.

Tali requisiti non si dimostrano sempre compiutamente rispettati da parte degli Enti: sul versante formale, si sono riscontrati casi nei quali i beneficiari dell'emolumento sono stati individuati nel C.C.D.I. semplicemente in base alla rispettiva categoria di inquadramento, ovvero al profilo professionale rivestito; e soprattutto, sul versante del contenuto della responsabilità, rari sono stati i casi nei quali questa ha denotato un apprezzabile grado di specificità, nel senso innanzi chiarito.

1. Orientamento applicativo ARAN cod. RAL 199
2. Orientamento applicativo ARAN cod. RAL 189.
3. Cassazione Civile, sez. Lavoro, sentenza n. 8254 del 7.4.2010. La necessità di tale requisito, del resto, era stata affermata con decisione anche dall'ARAN nell'orientamento applicativo cod. 900-22C7.
4. Orientamento applicativo cod. RAL 174.